

Question d'Europe

n°434

15 mai 2017

Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne

Corinne Balleix¹

Résumé : Le règlement Dublin, actuellement en cours de refonte, vise à préserver l'espace de libre circulation, plutôt qu'à répartir les demandeurs d'asile entre Etats membres. La crise migratoire de 2015 a montré que ce système pouvait contribuer à mettre en danger l'espace Schengen, alimenter une crise de confiance entre les Etats membres, et pousser l'Union européenne vers des coopérations avec des pays tiers incertaines et risquées pour ses valeurs. Si un meilleur contrôle des frontières apparaît actuellement nécessaire, il ne permettra pas cependant d'éluder la question d'un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne.

Les Européens s'interrogent actuellement sur la révision du règlement Dublin (604/2013 du 26 juin 2013) visant à désigner l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, et sur l'opportunité d'en faire un instrument de « solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres », conformément aux dispositions de l'article 80 du TFUE². Pourtant, la logique de ce règlement a toujours été la préservation de l'espace de libre circulation, plutôt que celle de la répartition des demandeurs d'asile entre Etats membres, la solidarité migratoire prenant d'autres formes. La crise migratoire de 2015 a cependant montré que ce système pouvait devenir contreproductif et contribuer à mettre en danger l'espace de libre circulation ; il est en outre au cœur d'une crise de confiance majeure entre les Etats membres, qui recherchent dès lors des solutions à la question migratoire dans le renforcement de coopérations – incertaines – avec des pays tiers, et dans un contrôle accru des frontières. Ces approches ne permettront pas cependant d'éluder la question d'un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne.

1. LE SYSTÈME DUBLIN, CLÉ DE VOUTE DE LA SÉCURISATION DE L'ESPACE SCHENGEN

1. Depuis la création de l'espace Schengen en 1985, l'objectif des Etats qui y participent (26 actuellement) est de renforcer leurs frontières extérieures communes, en contrepartie de la création d'un espace de libre circulation.

A ces frontières extérieures peuvent se présenter trois sortes de ressortissants de pays tiers : les personnes qui ne « font pas d'histoire » et qui sont admis à pénétrer dans l'espace Schengen, avec ou sans visa ; ceux à qui l'accès de cet espace est au contraire refusé, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions pour y pénétrer (documents de voyages) ou parce qu'ils constituent une menace à l'ordre public ou la sécurité intérieure. Reste enfin le cas des demandeurs d'asile, à qui, en application du principe de non-refoulement de l'article 33 de la convention de Genève, l'accès au territoire d'un Etat membre ne peut en principe être refusé, au moins pour la durée de l'examen de leur demande d'asile.

1. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

2. Article 80 du TFUE : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »

1.1 Le principe de responsabilité de l'Etat membre de première entrée.

Inscrit dès la convention de Dublin de 1990 et en débat actuellement, il permet de désigner comme responsable de l'examen d'une demande d'asile l'Etat membre qui a permis ou n'a pas empêché l'arrivée ou le séjour d'un migrant demandeur d'asile (art. 12 à 14 du règlement 604/2013). L'objectif de ce règlement n'est pas la répartition solidaire des demandeurs d'asile entre Etats membres mais le bon fonctionnement de l'espace Schengen : tous les demandeurs d'asile n'accédant pas à la protection internationale, l'idée est en effet que c'est aux frontières extérieures de l'Union que la régulation des flux de migrants doit s'opérer, justement parce que, une fois cette barrière franchie, l'espace européen est en principe un espace de libre circulation des personnes. Rendre les Etats membres situés aux frontières extérieures responsables de l'examen des demandes d'asile des personnes entrées via leur territoire est censé les inciter à empêcher les entrées irrégulières. Pour garantir le bon fonctionnement de ce système, la base d'information EURODAC enregistre les empreintes digitales des migrants irréguliers et permet de vérifier s'ils ont demandé l'asile dans un autre Etat membre. Quand c'est le cas, les articles 23 à 31 du règlement Dublin prévoient un transfert de la personne vers l'Etat membre de première entrée. La bonne application du principe de responsabilité du pays de première entrée doit donc contribuer à limiter des « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile au sein de l'espace de libre circulation. Arrêter les migrants aux frontières extérieures de l'Union doit en outre faciliter leur retour vers leur pays d'origine ou un pays de transit, et avoir un effet dissuasif à l'égard des migrants économiques non éligibles à l'asile.

1.2 La révision du règlement Dublin intervenue en 2013

Dans cette dernière, le critère de rapprochement familial (art. 8 à 11 et art.16) est présenté comme le critère à privilégier pour désigner l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Toutefois, ce critère, qui peut contribuer à l'accroissement des diasporas présentes dans un même Etat membre, ne constitue pas un instrument de répartition des demandeurs d'asile entre les Etats membres.

2. La question d'un partage équitable dans l'accueil des demandeurs d'asile a été posée lors de la crise migratoire de 2011

2.1. Considérant que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce présentaient des défaillances systémiques assimilables à des mauvais traitements, des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) puis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de janvier et décembre 2011³ avaient demandé aux Etats membres de suspendre les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce, obligeant les Etats membres à partager avec ce pays l'accueil des migrants.

En outre, lors des printemps arabes de 2011, l'Italie, qui avait vu près de 28 000 personnes arriver sur ses côtes, avait estimé insuffisante la solidarité européenne (extension de l'opération de l'Agence FRONTEX Hermès)⁴. Elle avait donc décidé le 5 avril 2011 d'octroyer des titres de séjour humanitaire de 6 mois aux personnes arrivées en Italie avant cette date, ces dernières pouvant ensuite circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen. Cet épisode est à l'origine d'une révision du Code frontière Schengen (règlement 1051/2013 du 22 octobre 2013) permettant la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures en cas de manquements graves et persistants d'un Etat membre mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières extérieures.

Cette crise a également conduit à une révision du règlement Dublin permettant la création d'un mécanisme d'alerte rapide qui n'organise cependant pas une répartition solidaire des demandeurs d'asile entre Etats membres : le principe de responsabilité du pays de première entrée est maintenu ; dans le cas où son système d'asile serait sous pression en raison de flux importants, ce dernier doit adopter des plans d'action préventifs ou de gestion de crise (art. 33 du règlement) avec le soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile. L'idée est ici d'empêcher les Etats membres de première entrée de déclarer trop rapidement que leur système d'asile est saturé.

3. CEDH, 21 janvier 2011, MSS c/Belgique et Grèce, req. 30696/09 et CJUE, 21 décembre 2011, NS c/Secretary of State for the Home Department et ME, ASM, MT, KP et EH c/Refugee Applications Commissioner et Minister of Justice, Equality and Law Reform, aff. jointes C-411/10 et C-493/10.

4. Carrera (Sergio), Guild (Elsbeth), Merlin (Massimo), Parkin (Joanna), "Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair", CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, April 2011. Malmström (Cecilia), "Immigration flows - Tunisia situation", Strasbourg, 15 February 2011, Speech 11/106.

2.2. Les mécanismes de solidarité européenne existant avant 2015 visent surtout à renforcer les capacités des pays de première entrée à faire face à des afflux de migrants.

La directive sur la protection temporaire (2001/55) adoptée en juillet 2001 après la guerre du Kosovo devrait permettre de répartir entre Etats membres, sur une base volontaire, l'accueil des « personnes déplacées » (art. 26), catégorie très large susceptible d'inclure des personnes non admissibles à l'asile. Nécessitant pour être déclenchée une majorité qualifiée au sein du Conseil, cette directive n'a jamais été activée. De même, des programmes européens de relocalisation ne concernant que des personnes bénéficiaires d'une protection internationale ont permis, de 2009 à 2013, de relocaliser un peu plus de 400 personnes⁵.

La solidarité est cependant financière. Le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI), d'un montant global de 3,137 milliards € pour la période 2014-2020, vise à aider les Etats membres à renforcer leur système d'asile. De même, le Fonds européen de sécurité intérieure (FSI) est doté d'un volet « gestion des frontières extérieures et politique commune de visa » de 2,76 milliards € pour aider les Etats membres dans cette tâche. Pour la période 2014-2020, la Grèce reçoit 509 millions € d'aide, et l'Italie 592,6 millions pour protéger leurs frontières extérieures et renforcer leur système d'asile.

Avant 2015, la solidarité européenne passe par des soutiens opérationnels aux Etats membres de la part de l'agence FRONTEX, pour le contrôle des frontières et du Bureau européen d'appui en matière d'asile. A la demande des Etats membres rencontrant des difficultés, les deux agences sont en effet susceptibles de mobiliser des experts et des équipements pour les aider à distinguer sur place les migrants économiques des réfugiés, et organiser le retour des migrants non éligibles à l'asile. Il faut cependant noter que les Etats membres n'apprécient guère qu'un acteur extérieur interfère dans la manière dont ils traitent des sujets aussi sensibles pour la souveraineté ou la politique migratoire.

II. LA CRISE MIGRATOIRE DE 2015 A MIS EN ÉVIDENCE QUE L'INSUFFISANCE DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ MIGRATOIRE POUVAIT CONTRIBUER À MENACER LE FONCTIONNEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN, L'ESPRIT DE SOLIDARITÉ ENTRE ETATS MEMBRES ET LES VALEURS DE L'UNION

En 2015, dans un contexte d'aggravation des crises politiques et économiques dans le voisinage sud de l'Union (conflit en Syrie, s'étendant progressivement à l'Irak, décomposition de la Libye), près d'un million de personnes sont arrivées en Europe, dont 154 000 via la Méditerranée centrale et surtout 885 000 en Grèce via la Méditerranée orientale. L'Italie n'a cependant enregistré en 2015 « que » 83 000 demandes d'asile, et la Grèce 11 370 ! En revanche, l'Allemagne a enregistré 441 800 nouvelles demandes d'asile, soit 35% du total de l'Union, la Hongrie 174 400 (14%), la Suède 156 100 (12%), l'Autriche 85 500 (7%) et la France 70 600 (6%)⁶.

1. Le principe de responsabilité de l'Etat de première entrée a été singulièrement peu appliqué.

Comme en d'autres occasions par le passé, faute de moyens matériels, et tant qu'elles ont pu, l'Italie et la Grèce, qui contestent profondément le principe de responsabilité de l'Etat de première entrée, ont enregistré le moins possible les arrivants dans le système EURODAC, et ont maintenu des systèmes d'accueil ouverts, laissant les migrants poursuivre leur chemin. La Grèce a attendu une menace de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en décembre 2015⁷ pour solliciter des équipes d'intervention rapide de FRONTEX⁸. Ce non-respect des règles communes est apparu à l'Italie et la Grèce comme le moyen le plus efficace pour imposer à leurs partenaires européens une répartition de l'accueil des migrants.

La spécificité des frontières maritimes extérieures contribue aussi à expliquer la tentation grecque et italienne d'échapper aux règles du système Dublin/EURODAC. En effet, les garde-côtes disent souvent

5. European Asylum Support Office, Annual Report 2013, July 2014.

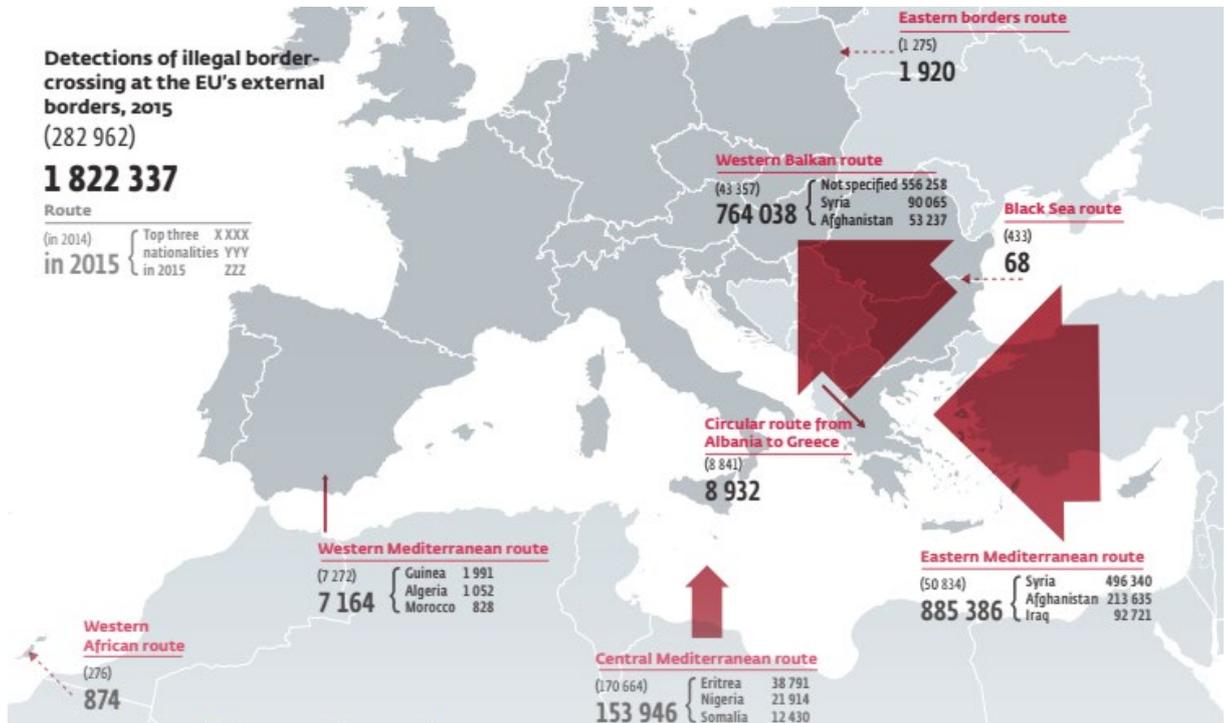
6. Eurostats, « Nombre record de plus de 1,2 million primo demandeurs d'asile enregistrés en 2015 », Communiqué de presse, N° 44/2016 - 4 mars 2016.

7. « Migrants : l'Europe menace d'exclure la Grèce de l'espace Schengen », Le Monde, 2 décembre 2015.

8. <http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPJC>

« qu'en mer, on ne fait pas de surveillance des frontières, on ne peut faire que du secours » : l'opération Triton de l'Agence FRONTEX lancée en novembre 2014 a d'abord eu pour objectif unique de surveiller les frontières, à proximité des côtes italiennes. Cependant, après la disparition en mer de près de 1 200 migrants en avril 2015, ses moyens ont été triplés, sa zone d'intervention a été étendue et elle est devenue une opération essentiellement tournée vers le sauvetage en mer des migrants. Il en a été de même de l'opération Poséidon, en Méditerranée orientale, les deux ayant permis de sauver 250 000 vies en 2015⁹. Or, une fois secourues dans les eaux territoriales (ou contigües) grecques et italiennes, ou bien en haute mer, la plupart des personnes doivent être débarquées en Italie ou en

Grèce, en tant que « lieux sûrs », en particulier si elles sollicitent l'asile. Cela résulte de l'application du principe de non-refoulement de la convention de Genève, repris notamment dans l'article 4 du règlement 656/2014 du 15 mai 2014 régulant les opérations maritimes de FRONTEX. Par conséquent, plus l'afflux de migrants était important, plus la Grèce et l'Italie pouvaient trouver un intérêt à ne pas respecter les dispositions du système Dublin/EURODAC. Parallèlement, le fait que les migrants puissent avoir connaissance des possibilités de poursuivre leur route vers le nord de l'Europe a également pu attiser les flux. Un cercle vicieux s'est donc enclenché d'augmentation des flux et de non-respect des dispositions des règlements Dublin et EURODAC.



Source : FRONTEX, Annual risk analysis, 2016.

2. La conséquence de ces dysfonctionnements a été d'abord une double mise en danger de l'espace Schengen

2.1. La première mise en danger a été sécuritaire.

Les frontières ne sont pas seulement des obstacles aux échanges humains ; elles constituent aussi une

protection contre des menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure. C'est à l'abri des frontières européennes que les réfugiés cherchent une protection. L'insuffisance des contrôles en Grèce et en Italie a permis à quelques combattants djihadistes (non-européens ou européens) de pénétrer dans l'espace Schengen et d'y commettre des attentats. Il n'en fallait pas plus pour que fleurissent dans les discours populistes des amalgames infondés statistiquement entre migrants et terroristes.

9. European Commission, Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, COM(2016) 85 final, 10.02.2016.

2.2. En réaction, l'espace de libre circulation a été restreint

Les règles du code frontières Schengen permettant la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures (art. 25 et 29 en particulier) ont été activées, quel qu'en soit les difficultés pratiques et les coûts économiques. Ainsi, la France maintient des contrôles à ses frontières pour un motif d'ordre public et de sécurité intérieure imprévisibles dans le contexte de l'état d'urgence consécutif aux attentats terroristes ; l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, le Danemark et la Norvège maintiennent des contrôles pour faire face aux flux migratoires encore insuffisamment contrôlés en provenance de Grèce¹⁰. En outre, la Commission européenne réfléchit à une nouvelle révision du Code frontières Schengen et devrait publier des recommandations pour faciliter la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, notamment pour un motif d'ordre public ou de sécurité intérieure. La fermeture, depuis mars 2016, de la route des Balkans occidentaux¹¹ vise à sécuriser l'accès à l'espace Schengen.

3. La crise migratoire a accru des tensions entre Etats membres autour des principes de solidarité et de responsabilité, minant la confiance

La politique du « laissez-passer » de l'Italie et de la Grèce a été « en creux » condamnée, l'ensemble des déclarations du Conseil européen de 2015 et 2016 appelant à la reprise du contrôle des frontières extérieures de l'Union. Parallèlement ont fusé des reproches sur le manque de solidarité européenne à l'égard des pays les plus affectés par les flux.

3.1. Les difficultés d'adoption et de mise en œuvre des deux décisions de relocalisation d'urgence de septembre 2015 à partir de la Grèce et de l'Italie en sont une illustration¹².

Censées permettre de répartir entre les Etats membres, sur une période de 2 années un total de 160 000 personnes en besoin manifeste de protection, elles n'avaient conduit au 10 avril 2017 à relocaliser que 16 340 personnes, soit un peu plus de 10% du

total après 19 mois de mise en œuvre¹³. Les difficultés des Etats membres, en période de crise migratoire, à mobiliser des personnels et équipements pour soutenir le fonctionnement des hotspots, où sont distingués les personnes éligibles à la relocalisation des autres catégories de migrants, certaines résistances des autorités italiennes et grecques aux interventions européennes dans la conduite de leur politique migratoire nationale, et leur tentation continue de laisser filer les migrants hors de leurs frontières, contribuent à expliquer ces résultats.

3.2. La proposition de révision du règlement Dublin présentée le 4 mai¹⁴

Elle tente de combiner le principe de responsabilité de l'Etat de première entrée avec un mécanisme correcteur de relocalisation se déclenchant automatiquement et se heurte aux mêmes difficultés : ceux qui défendent le principe de responsabilité du pays de première entrée s'opposent à un mécanisme de redistribution automatique, portant sur une catégorie de migrants - les demandeurs d'asile recevables- bien plus large que celle retenue dans les mécanismes de relocalisation adoptés en 2015 (les personnes en besoin manifeste de protection) ; car, entre la recevabilité et l'admissibilité à l'asile, il y a un écart qui peut se révéler coûteux et vain, si, après avoir financé des relocalisations, il faut financer l'éloignement des personnes relocalisées mais finalement déboutées du droit d'asile. Pour leur part, les pays de première entrée (Italie, Grèce) jugent insuffisant un système qui, en leur imposant d'examiner la recevabilité de toutes les demandes d'asile, ne va en rien soulager leur système d'asile en cas d'afflux importants de migrants.

3.3. Pour surmonter les blocages des débats sur la révision du règlement Dublin

Les pays du groupe de Visegrad, puis les présidences slovaque et maltaise animent des discussions sur les concepts de « solidarité flexible », « effective » et les liens entre solidarité et responsabilité en matière d'asile. Des discussions labyrinthiques sur les conditions de déclenchement (automatique ou politique ?) d'un mécanisme de répartition, la remise en cause ou non du

10. Secrétariat général du Conseil, *Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen*, 6020/17, 7 février 2017.

11. "L'Union européenne s'entend pour fermer la route des Balkans aux migrants", *Le Figaro*, 6 mars 2016.

12. *Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015*

13. *European Commission, 11th report on relocation and resettlement, COM(2017) 212 final, 12.04.2017..*

14. *European Commission, COM(2016) 270 final, 4.5.2016.*

Dublin et Schengen :

Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne

principe de responsabilité du pays de première entrée, le caractère obligatoire ou volontaire des contributions au mécanisme de solidarité, et les formes possibles prises par la solidarité (relocalisation, contributions à FRONTEX, EASO, aide au développement, etc.) apparaissent laborieuses.

3.4. Les recommandations relatives à une reprise progressive, à partir du 15 mars 2017, des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce au titre du règlement Dublin¹⁵, et à la prolongation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen illustrent l'état d'esprit qui règne entre les Etats membres.

Des progrès notables du système d'asile grec peuvent certes être soulignés en termes de capacités d'accueil et de traitement des demandes d'asile. Cependant, des insuffisances persistantes (engorgement et incapacité à traiter rapidement les demandes d'asile) sont relevées dans les rapports sur la mise en œuvre des décisions de relocalisation¹⁶. La fragilité du système d'asile grec a d'ailleurs justifié la création en mars 2016 d'un instrument d'aide humanitaire intra-européen, EUROECHO¹⁷, dont la Grèce est le premier bénéficiaire. Envisager la reprise de transferts au titre du règlement Dublin à partir du 15 mars 2017 témoigne d'un volontarisme de la Commission européenne, qui se fait le porte-parole de certains Etats, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique¹⁸, pour que la Grèce assume pleinement sa responsabilité dans le traitement des demandes d'asile qui lui incombent aux portes de l'espace Schengen. Parallèlement, annoncer une prolongation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, et réfléchir aux moyens de faciliter la réintroduction de ces contrôles constitue un signal, notamment vis-à-vis de la Grèce et de l'Italie, de la détermination européenne à empêcher une reprise de la politique du « laissez-passer ». Il ne s'agirait pas en effet que les personnes transférées vers la Grèce au titre du règlement Dublin reprennent immédiatement la route vers le nord de l'Europe. On le voit, la confiance ne règne pas vraiment entre les Etats membres. Or, « la solidarité est fondée sur la confiance, qui nécessite la responsabilité »¹⁹. Si les Européens perçoivent que la Grèce et l'Italie sont tentées de faire semblant

d'assumer leurs responsabilités au titre des règlements Dublin/EURODAC, ils risquent de faire semblant de leur témoigner de la solidarité. Et réciproquement.

4. Vers une coopération accrue avec les pays tiers, au risque de mettre en danger les valeurs de l'Union ?

4.1. Certes, la coopération avec les pays tiers dans le domaine migratoire n'est pas nouvelle.

Depuis 2005, elle a été formalisée dans « l'approche globale des migrations et de la mobilité », renouvelée en 2012 après les printemps arabes²⁰. Afin de sortir de l'opposition frontale entre les demandes de voies d'immigration légale vers l'Union, exprimées par des pays voisins et par les pays en développement, et les exigences européennes de lutte contre les migrations irrégulières, l'objectif de cette approche globale est d'élargir le champ de la coopération au-delà de ces deux domaines : y sont d'abord ajoutées des actions de soutien du développement, visant à lutter contre les causes profondes des migrations irrégulières et, depuis 2012, des activités de soutien aux systèmes d'asile des pays tiers afin de stabiliser les populations réfugiées au plus près de leur pays d'origine. La coopération avec les pays tiers se développe ainsi dans des cadres bilatéraux ou régionaux couvrant tous les domaines de l'approche globale (partenariats pour la mobilité, Processus de Rabat et Khartoum, programmes régionaux de protection et de développement).

4.2. Tous ces processus n'ont pas permis en 2015 de réguler les flux migratoires.

Un renforcement de la coopération avec l'ensemble des pays situés sur les routes migratoires de la Méditerranée centrale et orientale est donc recherché²¹. Ainsi, un Trust Fund (Madad) mobilisant environ 1 milliard € a pour objectif de venir en aide aux réfugiés syriens et de soutenir les communautés hôtes dans les pays voisins de la Syrie ; un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) doté de 2,5 milliards € vise à traiter les causes profondes des migrations irrégulières, en particulier dans le cadre de partenariats renforcés avec 5 pays africains²²; enfin, un plan d'investissement externe

15. European Commission, Commission Recommendation, addressed to the Member States on the resumption of transfers to Greece under Regulation (EU) No. 604/2013, C(2016) 8525 final, 8.12.2016.

16. 9th report on relocation and resettlement, COM(2017) 74 final, 8.02.2017.

17. Council Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union.

18. ECRE, Weekly Editorial: Europe's not so-merry-go-round: Premature reinstatement of Dublin transfers to Greece, 10.02.2017.

19. Rob Visser, « Le défi des migrations », Séminaire sur « L'intégration européenne : l'Unité dans l'efficacité », Rotterdam, 21 novembre 2016.

20. Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005

21. Plan d'action, 2015 Valletta Summit on Migrations, 11-12 November 2015. Declaration of the High-level Conference on the Eastern Mediterranean - Western Balkans Route, Council of the EU, Press Release 714/15,08/10/2015.

22. European Commission, COM(2016) 385 final, 7.06.2016. et Conseil européen, Conclusions du 28 juin 2016.

de 3,35 milliards € pour soutenir les investissements privés en Afrique et dans le voisinage de l'Union est en négociation. L'impact de ces actions reste modeste à ce stade²³.

Surtout, pour obtenir des résultats rapides dans ces coopérations, alors que les flux semblaient s'amplifier au début de 2016, et qu'on évaluait à 3 777 le nombre de disparitions en Méditerranée pour l'année 2015²⁴, une déclaration conjointe UE-Turquie a été signée en mars 2016²⁵. Le dispositif mis en place vise à substituer aux entrées irrégulières des voies légales d'accès à l'Union européenne qui pourraient concerner jusqu'à 72 000 réfugiés syriens enregistrés en Turquie. Il repose sur un engagement de la Turquie à mieux contrôler ses frontières, à réadmettre tout migrant en situation irrégulière en provenance des îles grecques et à améliorer le sort des réfugiés en Turquie. En échange, la Turquie se voit offrir une perspective renouvelée de libéralisation des visas, des soutiens financiers (3 milliards €) et l'ouverture de chapitres d'adhésion à l'Union européenne. La mise en œuvre de cette déclaration conjointe a permis – jusque-là – de réduire drastiquement les entrées irrégulières (182 000 en 2016, dont 112 000 en janvier et février 2016, contre 885 000 en 2015) et les disparitions de migrants en Méditerranée orientale (68 entre avril et décembre 2016, contre 789 sur la même période de 2015). Cependant, pour permettre de renvoyer en Turquie des personnes arrivées irrégulièrement en Grèce, il faudrait que la Turquie puisse clairement être considérée comme un pays tiers « sûr » ou comme un premier pays d'asile conformément à la directive « procédures » (2013/32). En dépit d'évolutions positives s'agissant du traitement des réfugiés syriens (accès à l'aide humanitaire²⁶ et au marché légal de l'emploi²⁷), la situation des réfugiés reste fragile²⁸; de plus, les évolutions du régime turc, surtout depuis la tentative de coup d'Etat de juillet 2016 et le référendum du 16 avril 2017²⁹ nourrissent des doutes sur le caractère « sûr » de la Turquie, et sur la solidité de ses engagements migratoires envers l'Union européenne.

L'idée, lancée lors du Conseil européen de février 2017³⁰, d'une coopération accrue entre l'Union européenne et les autorités libyennes³¹ pour stabiliser dans ce pays

les candidats à l'immigration irrégulière vers l'Europe soulève des interrogations. Elle se fonde sur le constat que les entrées irrégulières en Italie à partir de la Méditerranée centrale ont augmenté de 18% entre 2015 et 2016, passant de 154 000 à 181 000, et que 90% des arrivants sont partis des côtes libyennes. Le nombre de disparitions en mer s'est fortement accru sur la route de la Méditerranée centrale – de 2 869 à 4 581 personnes entre 2015 et 2016 ; une proportion importante des migrants arrivés en Italie en 2016 était composée de Nigériens (21%), Erythréens (11%) et Guinéens (7%) dont le taux d'admission à l'asile dans l'Union dès la première instance était en 2015 de 24,5% pour les Nigériens, 89,8% pour les Erythréens et 37,88% pour les Guinéens³². Lorsque les demandes d'asile de ces personnes sont rejetées, leur éloignement apparaît difficile, le taux de retour effectif des déboutés du droit d'asile n'étant dans l'Union que de 36,4% en 2015³³.

La recherche d'une coopération renforcée avec la Libye inspirée de la déclaration conjointe UE-Turquie viserait à renforcer les capacités libyennes pour mieux contrôler leurs frontières et lutter contre les passeurs, éventuellement dans un cadre régional ; il s'agirait également d'améliorer les conditions d'accueil des migrants en Libye, avec l'aide de l'OIM et du HCR, et de contribuer à leur intégration locale ou à leur retour dans leur pays d'origine. Cependant, la mise en place concrète d'une telle coopération constitue un grand défi, du fait de l'extrême fragilité politique de la Libye et du caractère peu fiable des acteurs libyens avec lesquels l'Union européenne devrait composer. Les réticences des Etats voisins de la Libye (Tunisie, Egypte, Maroc) à s'engager dans des accords de réadmission devraient aussi être surmontées³⁴. L'absence du HCR sur place et la présence de milices locales responsables d'exactions à l'égard des migrants³⁵ apparaissent également très préoccupants. Enfin, alors que, dans la déclaration conjointe UE-Turquie, la Commission proposait le développement de voies légales via des réinstallations dans l'Union européenne, cette possibilité n'est pas mentionnée dans la déclaration de Malte du 3 février 2017, et est jugée peu praticable actuellement par l'OIM et le HCR³⁶.

23. Commission, européenne, 2 mars 2017.

24. IOM, <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

25. Conseil de l'Union européenne, Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

26. http://ec.europa.eu/echo/news/eu-announces-new-348-million-humanitarian-aid-refugees-turkey_en

27. Le Parlement européen demandait une enquête sur des refoulements de Syriens à la frontière syro-turque. « MEPs ask EU to verify whether Turkey is shooting Syrians who try to cross border », European Parliament, press release, 21.06.2016.

28. Amnesty International a dénoncé que la Turquie aurait refusé l'accès à des procédures d'asile à près de 30 Afghans et les avait renvoyés de force à Kaboul peu après l'entrée en vigueur de l'accord. Amnesty International, The EU-Turkey deal: Europe's year of shame", 20.03.2017, www.amnesty.org. Human rights watch, "Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint", 14 Novembre 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>. et "L'ONU peine à accéder aux camps de réfugiés en Turquie », Euractiv, 20 janvier 2017.

29. "Comprendre le déclin de la démocratie en Turquie", Le Monde, 9 mars 2017.

30. European Commission, JOIN(2017) 4 final, 25.01.2017 et Conseil européen informel, Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, communiqué de presse 43/17, 03/02/2017.

31. En l'occurrence, le Conseil de la présidence et le gouvernement d'entente nationale soutenus par les Nations unies.

32. Eurostat, « Les États membres de l'UE ont accordé en 2015 la protection à plus de 330 000 demandeurs d'asile », Communiqués de presse, 7/5/2016 - 20 avril 2016.

33. European Commission, COM(2017) 200 final, 02.03.2017.

34. Le mandat donné à la Commission européenne pour négocier un accord de réadmission avec le Maroc date de 2000 ; celles entamées en juin 2013 avec la Tunisie piétinent ; la coopération entre l'Union européenne et l'Egypte sur les questions de migration et mobilité est encore moins avancée.

35. United Nations Support Mission in Libya, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Detained and dehumanized, Report on Human rights abuses against migrants in Libya, 13th December 2016.: Human Rights Watch, World report 2017, Libya, <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/libya>

36. Joint UNHCR and OIM statement on addressing migration and refugee movement along the central Mediterranean route", 2 February 2017, <http://www.unhcr.org/news/press/2017/2/58931ffb4/joint-unhcr-iom-statement-addressing-migration-refugee-movements-along.html#>.

Ainsi, si les Etats membres convergent davantage pour renforcer leur coopération avec les pays tiers que pour partager entre eux l'effort de l'accueil des migrants, cette coopération avec des pays tiers apparaît problématique : incertaine quant à son efficacité, elle risque en effet de placer l'Union européenne en défaut par rapport à ses ambitions de porter dans le monde les principes tels « l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (et) le respect de la dignité humaine » (art. 21 TUE).

III. LA REPRISE –INCERTAINE– DU CONTRÔLE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES NE PERMETTRA PAS D'ÉLUDER LA QUESTION D'UN SAUT QUALITATIF DANS LA SOLIDARITÉ MIGRATOIRE EUROPÉENNE

1. La peur « aux commandes » de la politique migratoire européenne : la priorité donnée au renforcement des contrôles aux frontières

Dans le contexte actuel de risques terroristes, la réduction des vulnérabilités des frontières extérieures de l'espace européen de libre circulation est perçue comme prioritaire par rapport à la répartition des demandeurs d'asile entre Etats membres. Plusieurs instruments ont ainsi été adoptés -ou sont en discussion- pour réduire ces vulnérabilités : le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, opérationnel depuis le 6 octobre 2016³⁷ est désormais en mesure d'effectuer une surveillance accrue des frontières extérieures des Etats membres, et si nécessaire, d'y intervenir au moyen d'une réserve de 1 500 garde-frontières. Une révision ciblée de l'article 8 du Code frontières Schengen (règlement 2017/458) permet en outre depuis le 7 avril 2017 des contrôles systématiques, aux frontières extérieures de l'Union, y compris pour les citoyens européens.

Par ailleurs, le développement de « frontières intelligentes » est actuellement en négociation : un Système entrées-sorties (SES) devrait permettre, d'ici 2020 d'améliorer l'efficacité des contrôles aux

frontières extérieures en repérant par un système de badges les personnes abusant de leur droit de séjour légal dans l'Union (« overstayers »)³⁸. De même, la création d'un Système d'information et d'autorisation de voyage (EU Travel Information and Authorization System, ETIAS) inspiré de l'ESTA américain, permettra d'ici 2020 d'évaluer les risques migratoires et sécuritaires de personnes exemptées de visa avant qu'elles n'entrent dans l'Union³⁹. Enfin, la Commission a présenté le 21 décembre 2016 trois propositions de règlement afin de rénover le Système d'information Schengen dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, les contrôles aux frontières et enfin le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁴⁰.

Cependant, il faut être conscient que l'efficacité des contrôles frontaliers ne sera jamais absolue : ce contrôle relevant de la souveraineté des Etats, l'intervention du Corps européen de garde-frontières dans un Etat membre devra être autorisée par le Conseil et nécessitera toujours une coopération de l'Etat concerné (art 19 du règlement 2016/1624). En outre, les contrôles systématiques risquant de perturber les échanges, et les capacités techniques de les mener étant de facto limitées, il faudra parfois se contenter de contrôles ciblés, sur la base d'analyses de risques (art 8§2 bis du règlement 2017/458). Plus globalement, de nombreux auteurs considèrent les contrôles frontaliers comme une « cause perdue » ne pouvant véritablement dissuader les migrants de tenter leur chance en Europe, mais contribuant surtout au développement de réseaux de passeurs organisant dans des conditions de plus en plus dangereuses leur migration⁴¹.

2. Ainsi, la question d'un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne ne pourra être éludée

Fondamentalement, l'obstacle principal à une répartition des demandeurs d'asile entre Etats membres tient dans le fait que, finalement, très peu d'Etats membres sont réellement affectés

37. Règlement UE n°2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

38. Commission européenne, COM(2016) 194 final, 6 avril 2016.

39. Commission européenne, COM (2016) 731 final, 16 novembre 2016.

40. European Commission, COM(2016) 882 final.; European Commission, COM(2016) 881 final, 21.12.2016; European Commission, COM(2016)883, 21.12.2016.

41. Beauchemin (Chris), Ichou (Mathieu) (dir.), Au-delà de la crise des migrants : décentrer le regard, Kathala, 2017.

par la crise migratoire. En 2016, l'Allemagne a reçu 722 300 demandes d'asile, soit 60% du total ; l'Italie, 121 200 (10%), la France 76 000 (6%), la Grèce 49 9000 (4%), l'Autriche 39 900 (3%), le Royaume-Uni 38 300 (3%)⁴². Pour qu'une politique commune dans le domaine migratoire existe réellement, il faudrait que le phénomène transnational de la migration, qui ne peut être géré de manière individuelle par les Etats membres, affecte un plus grand nombre d'entre eux. Or, si seulement quelques-uns sont vraiment concernés, la tentation de ceux qui le sont beaucoup moins est juste de regarder ailleurs et de soutenir des règles communes qui renforcent la responsabilité des Etats membres les plus affectés. Pour qu'il y ait un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne, il faudrait donc que les Etats membres aient conscience d'un intérêt propre à cette solidarité, parce qu'ils pourraient être affectés également par des flux migratoires (soit en raison de modifications des routes migratoires, soit par le développement de flux secondaires) ; ou alors qu'ils fassent le choix de la solidarité, parce que le « business as usual » de l'application étroite du principe de responsabilité de l'Etat membre de première entrée condamne l'Union, en cas d'afflux massif de migrants, à un cercle vicieux de non-respect des règles communes, de destruction de la confiance mutuelle entre Etats membres et fait de la politique migratoire européenne un puissant facteur de désintégration de l'Union.

Les coopérations « renforcées » (art 20 TUE et 329 TFUE), réunissant au minimum neuf Etats membres, ou bien des coopérations « intergouvernementales », développées hors traités, et associant un nombre encore plus réduit d'Etats membres, mais excluant ceux qui refuseraient cette solidarité, ne permettraient pas à coup sûr un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne. En effet, outre que ces deux types de coopération seraient complexes à lancer, car elles ne pourraient intervenir qu'en dernier ressort, pour surmonter un blocage caractérisé des négociations européennes, elles réduiraient « l'effet utile » de la répartition

des migrants entre les Etats membres, si cette dernière ne pouvait intervenir qu'entre les seuls pays vraiment concernés par les flux migratoires, et donc demandeurs de solidarité. S'agissant des coopérations intergouvernementales, elles ne peuvent en outre se développer que dans des domaines où l'Union n'est pas encore intervenue⁴³, ce qui exclurait leur utilisation dans le domaine des relocalisations ou des soutiens via FRONTEX ou EASO. Enfin, parce qu'elles sont dérogoires de l'action européenne commune, les coopérations renforcées et intergouvernementales ne peuvent bénéficier de financements européens, ce qui serait particulièrement fâcheux dans le domaine des relocalisations, qui ont un impact budgétaire certain.

Ainsi, un saut qualitatif dans la solidarité migratoire européenne devrait être recherché avec l'ensemble des Etats membres, ce qui permettrait de réaffirmer que la solidarité constitue un principe fondamental de l'action européenne dans le domaine migratoire. Si certains Etats membres refusaient obstinément de prendre part à cette solidarité migratoire européenne, leur défection devrait être regardée et traitée pour ce qu'elle est, c'est-à-dire comme un manquement à un principe affirmé dans le traité de Lisbonne⁴⁴. Ce n'est pas certain, car c'est en obtenant l'adhésion de ses membres, et non en les contraignant, que l'Union européenne pourra vraiment surmonter les difficultés auxquelles elle est actuellement confrontée.

A court terme, un renforcement du contrôle des frontières extérieures apparaît donc comme une nécessité et requiert un plein engagement des Etats de première entrée pour regagner la confiance écornée de leurs partenaires européens ; mais, parallèlement, il faudra convaincre les Etats moins concernés par la crise migratoire de la nécessité d'efforts de solidarité accrus avec leurs partenaires situés aux frontières extérieures de l'Union, ce qui passeront par une remise en cause, au moins

42. Eurostat, 1,2 million de primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016, Communiqué de presse, 46/2017, 16 mars 2017.

43. Selon l'art 252 du TFUE « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les Etats membres dans un domaine déterminé, (...) (les) Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les Etats membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. » Par exemple, si le Conseil a demandé à la Commission de faire une proposition, si une proposition a été déposée par la Commission ou si une compétence a été exercée en interne, dans le cas où une action extérieure serait envisagée, alors les Etats membres ne peuvent plus se lancer dans une coopération intergouvernementale.

44. A cet égard, certains Etats membres évoquent une réduction des fonds structurels en faveur des nouveaux Etats membres réticents à l'égard de la solidarité migratoire. Cf. « Réfugiés : l'Allemagne suggère de couper les fonds de l'UE aux pays opposés aux quotas », Le Figaro, 15 septembre 2015.

Dublin et Schengen :

Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne

partielle, du principe de responsabilité des Etats membres de première entrée, et une montée en puissance des programmes de relocalisation.

Il faudra convaincre que cette solidarité devrait contribuer à renforcer la sécurité et viabilité de l'espace Schengen de libre circulation ; que la crédibilité de l'Union européenne en tant qu'organisation porteuse dans le monde et aux yeux de ses citoyens de valeurs tels la dignité humaine et le respect des droits de l'Homme est en jeu ; mais qu'au delà, c'est une vision plus globale de l'apport historique de la construction

européenne à la paix, à la prospérité et à la puissance du continent européen et de ses États membres qu'il importe de préserver et de relancer.

Corinne Balleix

Chargée de la politique européenne d'immigration et d'asile au ministère des Affaires étrangères, elle est l'auteur de *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2013

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.